

Zweiter Teil

Geschichte und Perspektiven der Europäischen Union

A. Erste Formen einer Zusammenarbeit in Europa

Die Idee eines vereinten Europas geht zwar bis in das Mittelalter zurück, konkrete Formen nahm sie jedoch erst nach dem Ersten Weltkrieg an: Der österreichische Graf Richard Coudenhove-Kalergi gründete 1923 die **Paneuropa-Union**; der französische Außenminister und Friedensnobelpreisträger Aristide Briand entwarf 1930 einen Plan für eine **Europäische Föderation**. Der Faschismus in Italien und der Nationalsozialismus in Deutschland sowie der Zweite Weltkrieg ließen allerdings alle Pläne eines vereinten Europas scheitern. Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges endlich nahm die europäische Integration auf den Gebieten **Wirtschaft**, **Politik** und **Verteidigung** Gestalt an. 14

Den **wirtschaftlichen** Wiederaufbau in den europäischen Staaten fördern sollte die **OEEC (Organization for European Economic Co-operation)**. Sie wurde 1948 in Paris von 16 europäischen Staaten gegründet. Aus der OEEC ging 1961 die **OECD (Organization for Economic Co-operation and Development)** hervor, an der auch außer-europäische Staaten beteiligt wurden (u.a. USA, Kanada und Japan). Der OECD gehören die bedeutendsten Industriestaaten an; sie soll vor allem die Wirtschaftspolitik unter den Mitgliedsländern koordinieren sowie den Handel mit den Entwicklungsländern fördern. Dass die OECD nie zu einer der EU vergleichbaren Integration geführt hat, ist darauf zurückzuführen, dass ihre Organe über wenige Kompetenzen verfügen. 15

Politisch bedeutsam war die Gründung des **Europarates** 1949. Zunächst beteiligten sich 10 europäische Staaten. Mittlerweile ist der Europarat auf 47 Mitglieder angewachsen; die Bundesrepublik Deutschland trat 1950/51 bei. Ziel des Europarates ist es, einen politischen Konsens über Fragen der Grundfreiheiten und Menschenrechte der Bürger zu finden, gemeinsame Grundsätze und Ideale zu fördern und damit eine engere Verbindung zwischen den Mitgliedstaaten herzustellen. 16

Besondere Bedeutung kommt dabei der Gründung der **Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK)** von 1950 zu. Durch diese Konvention, der mittlerweile alle Mitgliedstaaten des Europarates beigetreten sind, werden die Vertragsstaaten zur Einhaltung bestimmter Grundwerte verpflichtet. Diese Grundwerte sind in dem Menschenrechtskatalog der EMRK zusammengefasst. Um einen effektiven Schutz zu gewährleisten, können Verstöße gegen die EMRK vor der Menschenrechtskommission und dem **Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte** in Straßburg geltend gemacht werden. 17

Einen anderen – und zwar übereuropäischen – Verlauf nahm die Entwicklung auf dem Sektor der **Verteidigung**. 1949 schlossen sich die USA und Kanada mit dem Großteil der westeuropäischen Staaten zur **NATO (North Atlantic Treaty Organization)** zusammen. Ein rein europäisches Verteidigungsprojekt – geplant war die Gründung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) – scheiterte 1954 am Widerstand 18

Frankreichs. Zwar gründeten – nach der Absage Frankreichs – dennoch sieben westeuropäische Staaten die **Westeuropäische Union (WEU)**; diese blieb jedoch neben der NATO weitgehend ohne Bedeutung.

B. Die Gründung der Europäischen Gemeinschaften

- 19 Bis zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften war damit – abgesehen von Teilerfolgen wie der EMRK – eine europäische Integration nicht erreicht worden. Insbesondere in den Bereichen der Verteidigung und der Politik bestanden noch unüberwindbare Differenzen zwischen den einzelnen europäischen Staaten. In den 50er Jahren beschränkten sich die Integrationsbemühungen dann auf den **Wirtschaftssektor**, und es wurden die **Europäischen Gemeinschaften (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl – EGKS, Europäische Wirtschaftsgemeinschaft – EWG und Europäische Atomgemeinschaft – Euratom)** gegründet. Die Europäischen Gemeinschaften waren es auch, die den Durchbruch bei der Integration Europas ermöglichten.
- 20 Bahnbrechend für die Entstehung der EG war der **„Schuman-Plan“**. Am 9.5.1950 schlug der französische Außenminister Robert Schuman der Bundesrepublik vor, die Gegensätze zwischen Frankreich und Deutschland zu überwinden und sich zu einer Wirtschaftsgemeinschaft zusammenzuschließen; andere europäische Staaten sollten sich beteiligen können. Der Vorschlag Schumans fand nicht nur bei der Bundesrepublik, sondern auch bei Italien und den drei Beneluxstaaten Zustimmung. Bereits 1951 konnte der **Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS-Vertrag)** von den sechs Staaten unterzeichnet werden. Er bezweckte die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes für die Güter der Schwerindustrie. Die Besonderheit dieses Zusammenschlusses – der letztendlich auch für den Erfolg der EG ausschlaggebend war – ist, dass die Vertragsstaaten auf Hoheitsrechte verzichteten und sie auf europäische Institutionen übertrugen (**Supranationalität**). Im EGKS-Vertrag waren dies die Hohe Behörde (später die Kommission), der Ministerrat, die parlamentarische Versammlung (später das Europäische Parlament) sowie der Europäische Gerichtshof.
- 21 Der Begriff der Supranationalität ist der **Schlüssel** zum **Verständnis** des **Europarechts** und Antriebsquelle der Europäischen Integration. Supranationalität bedeutet, das Grundgesetz ermächtigt den Gesetzgeber in Art. 23 GG zu
- „[...] einer weitreichenden Übertragung von Hoheitsrechten auf die EU. Die Ermächtigung steht aber unter der Bedingung, dass dabei die souveräne Verfassungsstaatlichkeit auf der Grundlage eines Integrationsprogramms nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und unter Achtung der verfassungsrechtlichen Identität als Mitgliedstaaten gewahrt bleibt und zugleich die Mitgliedstaaten ihre Fähigkeit zu selbstverantwortlicher politischer und sozialer Gestaltung der Lebensverhältnisse nicht verlieren“ (BVerfGE 123, 267, 347 – „Lissabon“).*
- 22 Damit hat das Bundesverfassungsgericht **Umfang** und **Grenzen** der auf Supranationalität beruhenden europäischen Integration umrissen. **Im Hinblick auf den Umfang** ist dem nationalen Gesetzgeber eine „weitreichende Übertragung“ von Hoheitsrechten auf die Organe der EU gestattet. Zugleich nennt das Gericht **zwei Grenzpflocke**: Bei

dem **ersten** handelt es sich um das **Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung**. Es besagt, dass die EU keine „Kompetenz-Kompetenz“ besitzt, d.h., es ist ihr nicht gestattet, ohne Ermächtigung durch die Mitgliedstaaten ihre Kompetenzen eigenmächtig auszudehnen. Es sind vielmehr die souveränen **Mitgliedstaaten**, die die „**Herren der Verträge**“ bleiben. Bei dem **zweiten** Grenzpflock handelt es sich um eine vom Bundesverfassungsgericht für den nationalen Gesetzgeber errichtete **Schranke**. Ihm ist nach dieser Rechtsprechung untersagt, bei der Übertragung von Hoheitsrechten so weit zu gehen, dass die **souveräne nationale Identität** und die Fähigkeit zur national selbstverantwortlichen Gestaltung der Lebensverhältnisse **verloren** geht. Es wird noch in diesem Abschnitt zu zeigen sein, dass diese vom Bundesverfassungsgericht beschworene Gefahr einer Aufgabe der nationalen Identität und eines Aufgehens in einer „europäischen Identität“ in einer Europäischen Union mit derzeit 28 Mitgliedstaaten eher illusorisch ist. Im Gegenteil: Die Entwicklung der letzten 50 Jahre zeigt, dass die Antriebsquelle der Supranationalität als Motor der Europäischen Integration mit der Zunahme der Anzahl der Mitgliedstaaten schwächer geworden ist.

Die nächste wichtige Etappe in der Geschichte der Europäischen Gemeinschaft bildete 1957 der Abschluss der **Römischen Verträge**, die zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) führten. Der Vertrag zur Gründung der **EWG** (danach: EG; heute: **EUV** bzw. **AEUV**) wurde auf Betreiben der Bundesrepublik Deutschland geschlossen, die in der Schaffung eines Binnenmarktes eine große Chance für ihre rasch wachsende Exportindustrie sah. Die **Euratom** (heute: **EAG**) wurde insbesondere auf Bestreben Frankreichs gegründet, um eine gemeinsame friedliche Nutzung der Kernenergie zu sichern. Beide Gemeinschaften – EWG und Euratom – wurden der EGKS nachgebildet. Auch sie wurden mit europäischen Institutionen ausgestattet: der Kommission, dem Ministerrat, dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Gerichtshof. Dabei hatten die EWG und die Euratom zunächst jeweils eine eigene Kommission und einen eigenen Ministerrat. Parlament und Gerichtshof wurden dagegen bereits 1957 fusioniert und waren für alle drei Gemeinschaften zuständig. Im Jahre 1965 erfolgte dann eine Verschmelzung von EGKS, Euratom und EWG zu einer Organisation mit identischen Organen (sog. **Fusionsvertrag**). 23

In der Folgezeit bildete sich die EWG als bedeutsamster Zweig der Europäischen Gemeinschaft heraus. Viele der angestrebten Ziele des EWG-Vertrages (Abbau der Binnenzölle, gemeinsamer Außenzoll, Gemeinsamer Markt) konnten verwirklicht werden. 24

C. Die Europäische Gemeinschaft zwischen Krise und Fortschritt: 1965–1992

Die Jahre nach der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft waren gekennzeichnet von schnellen Fortschritten, aber auch von schweren Krisen. Den wohl schwersten **Konflikt** hatten die Europäischen Gemeinschaften in den Jahren 1965/66 zu überstehen. Nach einem Entwurf zur Änderung des EWG-Vertrages sollte der Ministerrat nicht mehr nur **einstimmig**, sondern auch nach dem **Mehrheitsprinzip** ent- 25

scheiden können. Diese Reformbestrebungen trafen auf den Widerstand Frankreichs, welches in der Folgezeit nicht mehr an den Sitzungen des Rates teilnahm und damit dessen Tätigkeit blockierte („Politik des leeren Stuhls“). Der Konflikt konnte jedoch durch den „**Luxemburger Kompromiss**“ von 1966 beigelegt werden: Soweit Entscheidungen des Ministerrates die elementaren Interessen eines Mitgliedstaates berühren, darf die Entscheidung nicht gegen die Stimme dieses Staates getroffen werden.

- 26 Dennoch wurden Anfang der 60er Jahre in den Europäischen Gemeinschaften in großem Umfang Fortschritte erzielt. Dies gilt insbesondere für die EWG (danach **EG**, heute **Union**). So konnte das Ziel einer **Zollunion** erreicht werden. Bis 1970 waren die nationalen Zollbarrieren innerhalb der EG abgebaut, und es wurde ein gemeinsamer Außenzoll eingeführt. Des Weiteren wurde eine Reihe von Maßnahmen zur Errichtung des **Gemeinsamen Marktes** getroffen. Die 70er Jahre waren zunächst geprägt durch die Beitrittsverhandlungen mit Dänemark, Großbritannien, Irland und Norwegen. Norwegen hatte zwar zunächst die EG-Mitgliedschaft beantragt; ein Volksentscheid verhinderte jedoch den Beitritt. Dänemark, Großbritannien und Irland wurden mit Wirkung zum 1.1.1973 in die EG aufgenommen. Die so entstandene Neunergemeinschaft wurde später noch um weitere drei Mitglieder erweitert: Zunächst trat 1981 Griechenland der EG bei; 1986 wurden Spanien und Portugal als Mitglieder aufgenommen. Vor der Erweiterung der EG nach Mittel- und Osteuropa waren zuletzt zum 1.1.1995 Finnland, Österreich und Schweden in die EG aufgenommen worden; ein geplanter Beitritt Norwegens scheiterte wiederum an einem Volksentscheid.
- 27 Im Übrigen kam der Integrationsprozess in den 70er Jahren und Anfang der 80er Jahre nicht mehr so schnell voran wie zuvor. Zwar ließen sich in Teilbereichen Erfolge verbuchen. Bedeutsam waren z.B. die **Abkommen von Lomé**, welche die wirtschaftlichen Beziehungen der EG zu den sog. AKP-Staaten (Afrika-Karibik-Pazifik-Staaten) festlegten und die Einführung **direkter Wahlen zum Europäischen Parlament**. Große Fortschritte konnten jedoch nicht mehr erzielt werden.
- 28 Neue Impulse im Integrationsprozess brachte dann die Unterzeichnung der **Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)**, die am 1.7.1987 in Kraft trat. In der EEA hatten sich die Mitgliedstaaten vertraglich verpflichtet, bis zum 31.12.1992 einen **Binnenmarkt** zu errichten. **Der Binnenmarkt ist ein Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital** gewährleistet ist. Um das Ziel „Binnenmarkt“ zu erreichen, wurde die EG durch die EEA auch institutionell reformiert. Neben der **Erweiterung der Parlamentsbefugnisse** führte die EEA vor allem ein **vereinfachtes Beschlussverfahren** im Ministerrat ein. Das Ziel, bis zum 31.12.1992 einen gemeinsamen Binnenmarkt zu erreichen, sorgte in den Jahren 1985–1992 für eine Aufbruchstimmung in den Mitgliedstaaten. Sichtbarstes Zeichen dafür war der Abbau der Grenzkontrollen.

D. Von den Europäischen Gemeinschaften zur Europäischen Union

Einen weiteren Meilenstein der Geschichte der europäischen Integration bildet der **Vertrag von Maastricht über die Europäische Union (EU-Vertrag)**. Er trat am 1.11.1993 in Kraft und führte den Integrationsprozess in eine neue Dimension, im Vertrag selbst als „eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ beschrieben. 29

In den sechzehn Jahren bis zum Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1.12.2009 **freilich besaß diese EU keine eigene Rechtspersönlichkeit**. Unter ihrem Dach handelten die Organe der EG im Rahmen ihrer im EG-Vertrag von den Mitgliedstaaten verliehenen Kompetenzen **supranational** oder auf der Grundlage des EU-Vertrages von Maastricht auf den Gebieten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) im Rahmen der **intergouvernementalen Kooperation**. Bei der intergouvernementalen Kooperation handelt es sich um klassisches **Völkervertragsrecht**, d.h., die Mitgliedstaaten üben keinen Souveränitätsverzicht im Wege der Übertragung auf eine supranationale Organisation aus. Erst durch das Zustimmungsgesetz gemäß Art. 23 Abs. 1, Art. 59 Abs. 2 GG entfaltet Völkervertragsrecht im Binnenbereich der Bundesrepublik Rechtswirkung für und gegen den Einzelnen. Damit ist der zentrale Unterschied zwischen **supranationaler „Vergemeinschaftung“** von Kompetenzfeldern einerseits und bloßer **„intergouvernementaler“ Zusammenarbeit** auf völkervertragsrechtlicher Basis aufgezeigt. Im Vertrag von Lissabon erfolgte die Verschmelzung von bisheriger EU und alter EG zur **neuen einheitlichen EU mit eigener Rechtspersönlichkeit**. Der fundamentale Unterschied zwischen supranationaler Vergemeinschaftung und intergouvernementaler Zusammenarbeit existiert auch im Rahmen der „neuen“ – seit dem 1.12.2009 rechtsfähigen – Union fort. 30

Die „alte“, im Vertrag von Maastricht gegründete, nicht rechtsfähige EU setzte vor allem das Signal, die Mitgliedstaaten sollten von einer Wirtschaftsgemeinschaft zu einer **politischen Union** zusammenwachsen. Ein deutliches Zeichen hierfür war die Einführung der **Unionsbürgerschaft** durch den Maastricht-Vertrag: Während die Einwohner der Mitgliedstaaten innerhalb der EG bisher nur Freizügigkeit genossen, wenn sie als Wirtschaftssubjekte handelten, also erwerbstätig waren, haben sie seit Mitte der 90er Jahre das Recht, sich als Unionsbürger im Hoheitsgebiet der EU frei zu bewegen. Die Unionsbürgerschaft soll jedoch die nationale Staatsbürgerschaft nicht ersetzen, sondern nur ergänzen; sie ist mit konkreten Rechten verknüpft (z.B. Reise- und Aufenthaltsrecht, Wahlrecht, diplomatischer Schutz und Petitionsrecht). 31

Mit der Schaffung der **Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU)** wurden im Vertrag von Maastricht die bisher am weitesten gehenden Änderungen des EWG-Vertrages beschlossen. Wesentliche Elemente sind die **Koordination der Wirtschaftspolitik** der Mitgliedstaaten, die **Einführung einer einheitlichen Währung** und die **Errichtung eines europäischen Zentralbanksystems**. 32

- 33 Auf dem Luxemburger Gipfeltreffen im Dezember 1997 wurden die Weichen für die Erweiterung der EU (insbesondere nach Osten) gestellt. Die **Osterweiterung** wurde mit dem Beitritt von Rumänien und Bulgarien zum 1.1.2007 vorläufig abgeschlossen. Seither zählt die EU 27 Mitgliedstaaten. Zur Vorbereitung auf die Osterweiterung wurde auf der **Konferenz von Nizza vom 7. bis 9.12.2000** eine weitere Reform des EG-Vertrages und insbesondere der **Institutionen** auf den Weg gebracht: Beim Rat war die wichtigste Neuerung die Änderung des Systems der Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit. Die nach erbitterter Auseinandersetzung zwischen großen und kleinen Mitgliedstaaten vereinbarte Neugewichtung der Stimmen hat den Einfluss der bevölkerungsreichsten EG-Mitgliedstaaten gestärkt. Vor allem aber erfolgte auf der Konferenz von Nizza die feierliche **Proklamation der Charta der Grundrechte der Europäischen Union**. Trotz fehlender Rechtsverbindlichkeit ging in der Folgezeit von der Grundrechte-Charta mit ihrem Katalog der 54 Grundrechte eine nicht zu unterschätzende Signalwirkung aus.
- 34 Auf der Tagung des Europäischen Rates Ende 2001 in Laeken wurde der „**Konvent zur Zukunft Europas**“ unter dem Vorsitz des früheren französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d’Estaing ins Leben gerufen und damit beauftragt, den **Entwurf eines EU-Verfassungsvertrages** auszuarbeiten. Jedoch lehnten die Franzosen den Verfassungsvertrag in einer Volksabstimmung am 29.5.2005 mehrheitlich ab. Diesem Votum folgten wenig später die Bürger der Niederlande in einer Volksbefragung. Damit war der Verfassungsvertrag gescheitert.
- 35 Der am 19.10.2007 beschlossene **Vertrag von Lissabon** beendete mit seinem Inkrafttreten zum 1.12.2009 die tiefe Krise der Gemeinschaft nach der gescheiterten EU-Verfassung. Er soll die Union nach der größten Erweiterung ihrer Geschichte seit 2004 von 15 auf 28 Mitgliedstaaten **handlungsfähiger** und **demokratischer** machen. Der Reformvertrag übernimmt wesentliche Elemente des alten Verfassungsvertragsentwurfs. Anders als dieser vermeidet er alle staatsähnliche Symbolik wie den Begriff der Verfassung, eine gemeinsame Hymne, Flagge etc. ebenso wie eine an eine Verfassung angelehnte Nomenklatur wie z.B. Außenminister, Europäisches Gesetz etc. Die darin zum Ausdruck kommende **negative Symbolik**, Europa sei noch nicht reif für eine gemeinsame Verfassung, setzt sich fort, weil es sich bei dem Vertrag nicht – wie bei einer Verfassung – um ein einheitliches Dokument, sondern um zwei gleichrangige Verträge handelt, den **Vertrag über die Europäische Union (EUV)** und den **Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)**. Die Substanz des gescheiterten Verfassungsvertrages ist in diese beiden Verträge eingearbeitet. Beide haben zu tiefgreifenden Veränderungen des bisherigen EU- und EG-Rechts geführt, die hier nur Überblicksmäßig dargestellt werden. Auf sie wird in den einzelnen Teilen des Lehrbuchs ausführlicher eingegangen.
- Der **Europäische Rat** wurde als Organ der EU im Vertragswerk gemäß Art. 13 Abs. 1 EUV verankert. Er besteht aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, dem Ratspräsidenten und dem Präsidenten der Kommission und legt die politischen Zielvorstellungen und Prioritäten fest. Der **Ratspräsident** übernimmt den Vorsitz für zweieinhalb Jahre, Art. 15 Abs. 4 EUV. Der hauptamtliche Präsident stärkt die Kontinuität des Handelns auf europäischer Ebene.

- Ein „**Hoher Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik**“ wird gemäß Art. 18 Abs. 1 EUV bestellt. Dieser führt den Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten und ist gleichzeitig als Vizepräsident der Kommission zuständig für die Außenpolitik. Für die Beschlussfassung in diesen Politikfeldern ist nach wie vor Einstimmigkeit vorgesehen.
- Nach Art. 16 Abs. 1 EUV wird der Ministerrat – **Rat** – gemeinsam mit dem Europäischen Parlament als Gesetzgeber tätig und übt mit ihm zusammen die Haushaltsbefugnisse aus. Seit dem 1. November 2014 gilt ein besonderes „doppeltes Mehrheitserfordernis“ im Rat für **Mehrheitsentscheidungen**. Dieses Prinzip der doppelten Mehrheit gemäß Art. 16 Abs. 4 EUV berücksichtigt die Gleichheit der Mitgliedstaaten und die Gleichheit der Bürgerinnen und Bürger. Beschlüsse erfordern eine Mehrheit von 55 Prozent der Mitgliedstaaten. Insgesamt müssen 65 Prozent der EU-Bevölkerung zustimmen.
- Eigentlicher **Gewinner** der institutionellen Reformen ist jedoch das **Europäische Parlament**. Im **ordentlichen Gesetzgebungsverfahren** gemäß Art. 294 AEUV erlassen Rat und Europäisches Parlament grundsätzlich gemeinsam die europäischen Rechtsakte. Das Europäische Parlament hat künftig 750 (statt bisher 785) Abgeordnete, Art. 14 Abs. 2 EUV. Die Zahl der deutschen Abgeordneten sinkt von 99 auf 96.
- Die Zahl der **Kommissare** soll eigentlich gemäß Art. 17 Abs. 5 EUV ab 2014 auf zwei Drittel der Zahl der Mitgliedstaaten, d.h. auf 18, verringert werden. Allerdings hat sich hiergegen insbesondere bei den kleinen Mitgliedstaaten erheblicher Widerstand gebildet, so dass es als wahrscheinlich gelten muss, dass der Europäische Rat nach Art. 17 Abs. 5 EUV von der Möglichkeit Gebrauch macht, eine von der vorgesehenen Reduzierung abweichende Regelung zu treffen.
- Das **Mitspracherecht der nationalen Parlamente** im europäischen Gesetzgebungsverfahren wurde gemäß Art. 12 EUV verbessert. Damit wird insbesondere das **Subsidiaritätsprinzip** gemäß Art. 5 Abs. 3 EUV gestärkt. Die nationalen Parlamente können gegen beabsichtigte Rechtsakte der EU Einspruch erheben, wenn sie der Ansicht sind, dass dadurch nationale Zuständigkeiten verletzt werden.
- Ein wesentliches Anliegen der angestrebten europäischen Vertragsreform war es von Anfang an, die allgemeine Abgrenzung der Zuständigkeiten zu verbessern. Der Vertrag von Lissabon sieht drei Arten der Zuständigkeit vor: die **ausschließliche Zuständigkeit der Union**, die **zwischen Union und Mitgliedstaaten geteilte Zuständigkeit** sowie die **ergänzende Zuständigkeit der Union**, welche ihr erlaubt, Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen zu treffen. Art. 4 Abs. 1 EUV hebt ausdrücklich hervor, dass alle der Union nicht übertragenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedstaaten verbleiben.
- Die bisherige intergouvernementale polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen wird – wenn auch höchst vorsichtig – in supranationale Strukturen überführt. Aus der Überführung folgt, dass für partielle Sektoren (z.B. Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen, Asyl, Einwanderung und Kontrolle der Außengrenzen) grundsätzlich das ordentliche Gesetzgebungsverfahren im Rat zur Anwendung kommt. Abgeschwächt wird die Neuerung allerdings durch Souveränitätsvorbehalte der Mitgliedstaaten: Sieht etwa ein Staat „grundlegende Aspekte seiner Strafrechtsordnung“ gefährdet und kann eine Einigung auch durch den Europäischen Rat nicht

herbeigeführt werden, so ist der Gesetzgebungsprozess beendet (sog. „Notbremse“, Art. 82 Abs. 3 und Art. 83 Abs. 3 AEUV).

- Erstmals erlaubt Art. 50 EUV den **freiwilligen Austritt** eines Staates – inoffiziell war dies schon zuvor möglich.
- Die **Grundrechte-Charta** wird in den Mitgliedsländern **rechtsverbindlich**. Die Charta garantiert den EU-Bürgern Arbeits- und Sozialrechte, die sie beim Gerichtshof der Europäischen Union einklagen können. Die Charta der Grundrechte ist zwar nicht Teil der Verträge, doch wird auf sie in Art. 6 Abs. 1 EUV hingewiesen. Die Charta wird ausdrücklich anerkannt, sie hat „dieselbe Rechtsverbindlichkeit wie die Verträge“. Ausnahmeregelungen gelten für Großbritannien und Polen.
- Das **Bürgerbegehren** wird mit Art. 11 Abs. 4 EUV eingeführt. Wenn eine Million EU-Bürger per Unterschriftenliste zu einem bestimmten Problem ein Gesetz verlangen, muss die EU-Kommission tätig werden.
- Als erweiterter Minderheitenschutz wurde im Protokoll über die Übergangsbestimmungen die Weitergeltung des **„Kompromisses von Ioannina“** vereinbart. Demnach werden die Verhandlungen im Rat vor einem Beschluss für eine „angemessene Frist“ fortgesetzt, wenn dies mindestens 21 Prozent der Mitgliedstaaten oder mindestens 26,25 Prozent der repräsentativen Bevölkerung verlangen.
- Die Bekämpfung des **Klimawandels** wird erstmals als ausdrückliches Ziel im Primärrecht in Art. 191 AEUV erwähnt. Zudem wurden an mehreren Stellen Vertragsklauseln zur Energiesolidarität eingefügt.

E. Rechtsnatur der Europäischen Union

- 36 Was ist die **Europäische Union** eigentlich? Ihr Wesen ist schwer zu bestimmen. Das Bundesverfassungsgericht hat sie einen **„Staatenverbund“** genannt. Schon ins Englische ist dieser Begriff kaum zu übersetzen. Timothy Garton Ash, einer der einflussreichsten britischen Intellektuellen, meinte dazu: „Im Englischen würde ich es als ‚das Ding‘ (this thing) bezeichnen, eine beispiellose Mixtur aus supranationalen und intergouvernementalen Elementen, aus wirtschaftlicher und rechtlicher Integration und politischer Zusammenarbeit“.
- 37 Die **Europäische Union** stellt **keinen** europäischen **Bundesstaat** dar, da ihr sowohl ein Staatsvolk als auch die **„Kompetenz-Kompetenz“** – dies ist die Befugnis, selbst Kompetenzen zu erfinden – fehlen. Sie lässt sich auch nicht mit der verbleibenden Kategorie des **Staatenbundes** adäquat erfassen. Die EU wurde zwar durch völkerrechtliche Verträge geschaffen. Gleichwohl können auf dieser Grundlage nicht die Besonderheiten des Unionsrechts erklärt werden: Das Ziel der Verträge ist die Schaffung eines gemeinsamen Marktes und weiterer vergemeinschafteter Politikfelder, die anders als bei einem Staatenbund die Unionsbürger unmittelbar berühren. Diese Auffassung findet eine Bestätigung in der Schaffung von Organen, welchen Hoheitsrechte übertragen sind, deren Ausübung in gleicher Weise die Mitgliedstaaten wie die Unionsbürger betrifft. Am einleuchtendsten erscheint es daher – wenn man eine Definition für notwendig hält –, der Europäischen Union mit dem Bundesverfassungsgericht den neu-